

ปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560¹

ธนาวัฒน์ วิษะมิตนันต์²

จากการที่ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 พรรคการเมืองไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องการยุบพรรคการเมืองมาอย่าง ต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากกฎหมายพรรคการเมือง เปิดช่องให้มีการยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย ใช้กลไกยุบพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ ขัดขวางได้ทำทุกวิถีทาง เพื่อขัดขวางทางการเมืองหรือขัดขวางทางการเมือง โดยไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย³ สิ่งที่เกิดขึ้นกับการเมืองไทยอยู่บ่อยครั้ง คือการก่อกำจัดคู่แข่งทางการเมืองหรือสลายขัดขวางทางการเมืองโดยการใช้อนุมาตราการยุบพรรคการเมือง⁴ การใช้มาตรการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลทางการเมืองเองหรือเหตุที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย ส่งผลให้พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ พยายามใช้กลไกการยุบพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือต่อสู้ ใช้ขัดขวางทางการเมืองอันไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองแบ่งพรรคแบ่งพวกกัน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองแล้ว แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองที่เข้าข่ายการกระทำความผิด แต่ก็เป็นที่ถกเถียงกันว่าเป็นการตัดสินใจทางการเมืองหรือไม่ เพราะแท้ที่จริงประชาชนผู้เป็นสมาชิกพรรคย่อมเป็นเจ้าของพรรคย่อมเป็นเจ้าของพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้การยุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2541–2563 ในระยะเวลา 22 ปี มีพรรคการเมืองถูกยุบพรรคไปแล้วถึง 110 พรรค⁵ โดยใช้กฎหมายประกอบ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิ สิริพิทุร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพหม อินทรมพรรย์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต(วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ สุมาลี บุญเรือง, การยุบพรรคการเมือง: การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน [Online], Available

URL:https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30205 (ตุลาคม 2566).

⁴ สุมาลี บุญเรือง, การยุบพรรคการเมือง: การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน [Online], Available

URL:https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30205 (ตุลาคม 2566).

⁵ สุมาลี บุญเรือง, การยุบพรรคการเมือง: การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน [Online], Available

URL:https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30205 (ตุลาคม 2566).

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งมีพรรคการเมืองถูกยุบมาแล้วจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนพรรคการเมืองที่ยังดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่ในปัจจุบัน⁶

ปัญหาดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้นยังมีปัญหาและข้อบกพร่องไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง⁷

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 พบว่ามีประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายประการสามารถดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจที่เริ่มคดีและผู้มีอำนาจยื่นคดียุบพรรคการเมือง ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น”⁸ และมาตรา 93 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 92 ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา”⁹

ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นปัญหาทางกฎหมาย ที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย กล่าวคือการริเริ่มคดีสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายไม่ว่าจะเกิดจากองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรที่ไม่มีอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบอย่างสมาคมต่างๆ หรือเป็นปัจเจกชนธรรมดาก็ตาม และท้ายที่สุดก็นำไปสู่การยื่นยุบพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ขัดต่อการเสริมสร้าง

⁶ สุมาลี บุญเรือง, การยุบพรรคการเมือง: การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน [Online], Available

URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30205 (ตุลาคม 2566).

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560.

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560, มาตรา 92.

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560, มาตรา 93.

ระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง¹⁰ ในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นหัวใจหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา พรรคการเมืองจึงควรได้รับการสนับสนุน ได้รับการปกป้อง และได้รับการส่งเสริมให้มีความเข้มแข็งขึ้น เพื่อให้ตัวแทนเจตจำนงของประชาชน มีเสถียรภาพ และความเข้มแข็งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง¹¹

ทั้งนี้ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์การที่มีฐานอำนาจมาจากประชาชน องค์การที่มีอำนาจในการเข้ามาตรวจสอบมีความจำเป็นจะต้องมีฐานอำนาจมาจากประชาชนเช่นกัน¹² การที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาจากกาแต่งตั้งของวุฒิสภานั้นเป็นแนวคิดของการปกครองระบบประธานาธิบดีเป็น ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

ซึ่งเมื่อพิจารณาตามกฎหมายของสากลประเทศทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามสากลประเทศ กล่าวคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (BVerfGG) มาตรา 43 (1) บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ หรือรัฐบาลแห่งสหพันธ์¹³ หรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งสมาคม ค.ศ. 1901 กำหนดให้เป็นอำนาจผู้มีส่วนได้เสีย หรืออัยการ และอีกกรณีคือรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1936 กำหนดให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี¹⁴ หรือสาธารณรัฐเกาหลีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี คริสต์ศักราช 1948 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด คริสต์ศักราช 1987 กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี¹⁵ ซึ่งเป็นล้วนแล้วแต่มีฐานอำนาจมาจากประชาชนทั้งสิ้น แต่ประเทศไทยกำหนดองค์กรอิสระเป็นผู้มีอำนาจ

ดังนั้นจึงทำให้เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92 และมาตรา 93 เป็นการกำหนดให้องค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้มีฐานอำนาจมาจากประชาชน ไม่เป็นไปตามหลักการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง หลักการ

¹⁰ ศรัณย์พร ทองฉิม, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสืบสภาพและการยุบพรรคการเมือง ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560,” (การค้นคว้าอิสระ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564), หน้า 28.

¹¹ โกเมศ ขวัญเมือง, กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 159.

¹² จุมพล นิมพานิช, หลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 6: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2551, หน้า 185.

¹³ ศรัณย์พร ทองฉิม, เรื่องเดิม, หน้า 87.

¹⁴ คเชนทร์ พันนума, “ทางกฎหมายในการจัดตั้ง การสืบสภาพและการยุบพรรคการเมือง”, (คุยฉินพนธ์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2563), หน้า 102.

¹⁵ คเชนทร์ พันนума, หน้า 97.

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาและไม่เป็นไปตามประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลี

ประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งยุบพรรคการเมืองตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรค หนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองนั้น”¹⁶

ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของศาลไว้ บังคับให้ศาลต้องสั่งยุบพรรคการเมืองทั้ง พรรค ซึ่งพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบหลายส่วน ซึ่งแต่ละส่วนย่อมมีความเป็นอิสระกัน ตามกฎหมายจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ ขาดส่วนใดส่วนหนึ่งพรรคการเมืองก็ไม่สูญเสียความเป็นพรรค การเมือง มาตรา 92 วรรคสอง ดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 45 ไว้ว่า “บุคคล ย่อมมีเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ”¹⁷ เสรีภาพดังกล่าวจะถูกลิดรอนหรือถูกจำกัดมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจของกฎหมาย ซึ่งต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง กฎหมายต้องระบุเหตุผลแห่งความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย จึงพิจารณาได้ว่าการ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92 วรรคสอง ในการ สั่งยุบพรรคการเมืองทั้งหมดทุกส่วน แม้ว่าส่วนดังกล่าวเป็นอิสระจากส่วนที่เหตุแห่งการยุบพรรคก็ตาม จึง เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทั่งสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองใน ส่วนที่เป็นอิสระจากการกระทำความผิด

อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92 วรรค สอง ไม่เป็นไปตามประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของไทยในการใช้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมือง โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี (BVerfGG) มาตรา 46 บัญญัติว่า “หากศาลเห็นจริงเช่นนั้น ศาลต้องลงมติต่อไปว่าจะประกาศให้ พรรคการเมืองหรือเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จำกัดไว้ เฉพาะแต่กรณีในส่วนดังกล่าวมีอิสระในทางกฎหมาย และในเชิงโครงสร้างแยกออกจากพรรคการเมืองนั้น ได้เท่านั้น ในการนี้ศาลต้องสั่งยุบพรรคการเมืองหรือส่วนของพรรคการเมืองดังกล่าวด้วย”¹⁸ แต่

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560, มาตรา 92.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560, มาตรา 45.

¹⁸ ณรงค์เดช สุโขมิต, หลักกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง, [Online] Available URL: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1484>, (1 สิงหาคม 2553).

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92 วรรคสอง นั้นหากศาลจะสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นก็ต้องสั่งยุบพรรคดังกล่าวทั้งหมด ไม่มีการคุ้มครองส่วนที่มีอิสระในทางกฎหมาย และในเชิงโครงสร้างแยกออกจากพรรคการเมืองซึ่งจากข้อเท็จจริงข้างต้น มิได้มีส่วนในการกระทำความผิด

ดังนั้น การสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 วรรคสอง กำหนดให้ศาลยุบพรรคทั้งหมดทุกส่วน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ปฏิบัติตามแบบอย่างในการนำศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองอย่างตามประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอีกด้วย

ประการที่สามคือ ปัญหาการบัญญัติว่าบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกที่ความไม่ชัดเจน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 28 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุมครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม”¹⁹

ผู้ศึกษาเห็นว่า มีความคลุมเครือ มีความกำกวม ไม่ชัดเจนจะแจ้ง เอาแน่นอนไม่ได้ ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งรัฐต้องมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีบทบาททางการเมือง²⁰ ซึ่งมาตรา 28 และมาตรา 29 เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าในรูปแบบผู้นำทางความคิด แกนนำการชุมนุมทางการเมือง หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองทั้งสิ้น เนื่องจากมีอุดมการณ์ทางการเมืองไปในทางเดียวกัน กล่าวคือประชาชนดังกล่าวเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และพรรคการเมืองก็เสี่ยงต่อการยุบพรรคการเมืองมากขึ้น

อีกทั้งมาตรา 28 และมาตรา 29 เป็นกฎหมายที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพรรคการเมืองฉบับอื่นของไทย อีกทั้งยังไม่ปรากฏหลักการ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในสากลประเทศ จึงทำให้เห็นว่ากฎหมายทั้งสองมาตราเป็นกฎหมายที่ร่างขึ้นจากข้อเท็จจริง หรือนักกฎหมายเรียกกันว่ากฎหมายเทคนิค ซึ่งการบัญญัติกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากข้อเท็จจริงจะทำให้เกิดการบิดเบี้ยวของความสัมพันธ์ขององค์กรทางการเมืองได้ ซึ่งกรณีนี้การบัญญัติให้องค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้งมาตรวจสอบองค์กรทางการเมืองจึงไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบบ

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560, มาตรา 28.

²⁰ รัฐสภา, การปกครองระบอบประชาธิปไตย, [Online], Available URL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=55699&filename=dyouth. (ตุลาคม 2566).

รัฐสภา²¹ ที่มีแต่ฝ่ายการเมืองเท่านั้นที่จะตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ การให้องค์กรอิสระมาตรวจสอบตาม มาตรา 28 จึงเป็นการนำเอาระบบประธานาธิบดีมาใช้ในระบบรัฐสภาซึ่งไม่ถูกต้อง

ดังนั้นจึงทำให้เป็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 28 คำว่า “บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิก” ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติใน มาตรา 29 คำว่า “ผู้ใดซึ่งมิใช่ สมาชิก” เป็นกฎหมายที่มีความคลุมเครือ ไม่เป็นไปตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็น รูปแบบหนึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการบัญญัติกฎหมายตามข้อเท็จจริงและ ตามระบบกฎหมายอื่น ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. 2560 เป็นไปตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสม คู่ครองสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองและประชาชนได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงมี ข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจที่เริ่มคดีและผู้มีอำนาจยื่นคดียุบพรรคการเมืองต่อศาล รัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดผู้มีอำนาจที่เริ่มคดีและผู้มีอำนาจยื่นคดียุบพรรคการเมืองต่อศาล รัฐธรรมนูญของไทยการริเริ่มคดีโดย “นายทะเบียน” ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง และการยื่นคดีต่อศาล รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ สั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ควรมีความขัดแย้งกับประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยใน ระบบรัฐสภา ต้องให้องค์กรที่มีความขัดแย้งกับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบพรรคการเมือง เพื่อยุบพรรคการเมือง โดยให้คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากนายทะเบียน ยื่น ต่อรัฐสภาเพื่อมีมติและเป็นผู้ยื่นคำร้องยุบพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิม มาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมือง ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขดังนี้ “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำ การอย่างใดอย่าง หนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นรัฐสภาเพื่อมีมติยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น”

อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการปรับปรุง ถ้อยคำของผู้มีอำนาจยื่นคดีต่อศาล รัฐธรรมนูญตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง เห็นควรแก้ไข มาตรา 93 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “ในการยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 92 คณะกรรมการจะยื่นคำร้องเองหรือจะมอบหมายให้นายทะเบียนเป็นผู้ยื่น คำร้องและดำเนินคดีแทนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการจะขอให้อัยการสูงสุดช่วยเหลือดำเนินการในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจนกว่าจะ เสร็จสิ้นก็ได้” และเห็นควรแก้ไข มาตรา 93 วรรคสาม เดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นสมควร ศาล

²¹ อมรรรัตน์ รัตนกิจเจริญ,สถาบันพระปกเกล้า, รัฐสภา, [Online] URL://<http://www.lawjournal Available.ru.ac.th/blog1/blog1view/14> (ตุลาคม 2566).

รัฐธรรมนูญจะสั่งให้พรรคการเมืองระงับการกระทำใดไว้เป็นการชั่วคราวตามคำร้องขอของคณะกรรมการ นายทะเบียนหรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ก็ได้”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 93 วรรคสอง ดังนี้ “ในการยื่นคำร้องต่อรัฐสภาตามมาตรา 92 คณะกรรมการจะยื่นคำร้องเองหรือจะมอบหมายให้นายทะเบียนเป็นผู้ยื่นคำร้อง และดำเนินการแทนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะขอให้อัยการสูงสุด ช่วยเหลือดำเนินการในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาจนกว่าจะเสร็จสิ้นก็ได้” และแก้ไขมาตรา 93 วรรคสาม ดังนี้ “ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้พรรคการเมืองระงับการกระทำใดไว้เป็นการชั่วคราว ตามคำร้องขอรัฐสภา ก็ได้”

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งยุบพรรคการเมือง ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการสั่งยุบพรรคการเมืองทั้งพรรคหรือสั่งยุบคำร้องหากได้สวนหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองไม่ได้กระทำการตามเหตุ ควรเพิ่มอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ให้สามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งยุบพรรคการเมืองเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งได้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิม มาตรา 92 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขดังนี้ “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองหรือส่วนของพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น”

ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับถ้อยคำที่แก้ไขและเป็นการขยายถ้อยคำตามมาตรา 92 วรรคสอง และให้เป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเห็นควรเพิ่มเติม วรรคสามแห่งมาตรา 92 เดิมไม่มีการบัญญัติไว้

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติดังนี้ “การยุบส่วนของพรรคการเมืองตามวรรคสอง ให้กระทำได้เฉพาะแต่กรณีที่ส่วนดังกล่าวมีอิสระในทางกฎหมาย และในเชิงโครงสร้างแยกออกจากพรรคการเมืองนั้นได้เท่านั้น”

3. ปัญหาการบัญญัติคำว่าบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกที่ความไม่ชัดเจน ผู้ศึกษาเห็นว่า การบัญญัติคำว่าบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกตามมาตรา 28 ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งในการยุบพรรคการเมืองได้นั้น ไม่มีความชัดเจนคลุมเครือ ควรมีการกำหนดเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจน โดยบัญญัติให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกพรรคแต่อยู่ในฐานะอื่น แต่ไม่ได้เข้ามาเพื่อครอบงำพรรค สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองได้อย่างเต็มที่ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิม มาตรา 28 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้

พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม” ส่วนวรรคสอง “ไม่มี การบัญญัติไว้

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมดังนี้ “ความตามวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับ กรณีบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกพรรค ประจําการ เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำ เพื่อประกอบการตัดสินใจของพรรคในการดำเนินกิจกรรมของ พรรคการเมือง ไม่ถือว่าเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำกิจกรรมของพรรคการเมือง”

เอกสารอ้างอิง

โกเมศ ขวัญเมือง, กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง,2543).

จุมพล หนิมพานิช , หลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 6: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2551.

คเชนทร์ พันนума, “ทางกฎหมายในการจัดตั้ง การสืบสภาพและการยุบพรรคการเมือง”, (คุยฉินิพนธ์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2563)

ศรัณย์พร ทองฉิม, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสืบสภาพและการยุบพรรคการเมือง ดร.พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560,” (การค้นคว้าอิสระ,มหาวิทยาลัย รามคำแหง,2564).

ชงคชาณ สุวรรณมณี, การยุบพรรคการเมือง, Available URL: [https://www.parliament. go.th/ewtadmin /ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30205](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30205) (ตุลาคม 2566)

ไทยพับลิก้า, “สำรวจ 22 ปี ศาล รธน.ยุบ 110 พรรค” ,[Online] Available URL: [https:// thaipublica.org/ 2020/02/thailand-election-2562-85/](https://thaipublica.org/2020/02/thailand-election-2562-85/) (กุมภาพันธ์ 2020).

สุมาลี บุญเรือง, การยุบพรรคการเมือง: การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน, [Online] AvailableURL: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30205 (ตุลาคม 2566)

สำนักข่าวคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "กกต. เห็นชอบร่างแผนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างประกาศ กกต. ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. จำนวน 5 ฉบับ", [Online] Available URL: https://www.pknpeo.go.th/news-detail_1876_67561 (มีนาคม 2023).

ณรงค์เดช สรุโฆษิต, หลักกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง, [Online] Available URL: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1484>, (1 สิงหาคม 2553).

รัฐสภา, การปกครองระบอบประชาธิปไตย , [Online], Available URL: [https://www. parliament.go.th /ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=55699&filename=dyouth](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=55699&filename=dyouth). (ตุลาคม 2566).

อมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ,สถาบันพระปกเกล้า, รัฐสภา, [Online] URL:/http://www. lawjournal Available.ru.
ac.th/blog1/blog1view/14 (ตุลาคม 2566).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560